Actal

Datum
8 oktober 2015

Onderwerp
Regeldruk door wettelijk verwezen normen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/HS/2015/117

Bijlage(n)
3

Aan de Minister van Economische Zaken
De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Geachte heer Kamp,

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft als taak om de regering en Staten-Generaal te adviseren over mogelijkheden om de regeldruk in Nederland te verminderen, mede op basis van signalen van burgers en bedrijven. De afgelopen jaren hebben wij regelmatig signalen ontvangen over onnodig hoge regeldruk door wettelijk verplichte normen.

Het ontwikkelen van (private) normen is van groot belang voor onze welvaart. Normen zijn nuttig en nodig voor het vertrouwen in goederen en diensten en daarmee voor de (internationale) handel. Vrijwillige normen vormen geen bron van regeldruk. Dat is echter anders als de wetgever deze normen verplicht oplegt. Die verplichting veroorzaakt kosten voor de kennisname van normen en kan daardoor extra nalevingskosten veroorzaken. Het is dan ook goed te vernemen dat het kabinet voornemens is om binnenkort circa 100 wettelijk verplichte normen kosteloos beschikbaar te stellen. Dit uitgangspunt, om dwingend verwezen normen altijd kosteloos beschikbaar te stellen, scheelt kennisnamekosten in de vorm van out-of-pocket kosten en tijd voor het opzoeken en raadplegen van wettelijk vereiste normen. Verder zijn in de aanloop naar het kosteloos beschikbaar stellen de wettelijke verwijzingen naar een groot aantal normen veranderd: de verwijzing naar deze normen is niet meer dwingend maar facultatief. Dit betekent dat bedrijven niet meer verplicht zijn om de normen te volgen, maar dat de normen indicaties geven hoe aan de wettelijke eis(en) kan worden voldaan.

De signalen die wij hebben ontvangen over de regeldruk door wettelijk verwezen normen, hebben onder meer betrekking op de moeite die het bedrijven kost om kennis te nemen van deze normen. Het kosteloos beschikbaar stellen van NEN-normen of het facultatief verwijzen neemt deze regeldruk grotendeels weg. Echter, het verwijzen naar normen in wet- en regelgeving veroorzaakt nog wel andere vormen van regeldruk.

Contact
Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79
www.actal.nl
info@actal.nl

In het bijgaande advies gaan wij in op de overwegingen die vanuit regeldrukperspectief ten grondslag zouden moeten liggen aan de beslissing om normen dwingend voor te schrijven of facultatief aan te wijzen. De vraag is of de voordelen van wettelijk verwijzen proportioneel zijn ten opzichte van de nadelen, zoals een hogere regeldruk en andere belemmeringen die het verplichten of facultatief aanwijzen van normen met zich meebrengt. De voorkeursvolgorde die wij voorstaan zijn: (1) niet verwijzen naar een norm, (2) facultatief verwijzen, en (3) dwingend verwijzen met volledige en kosteloze openbaarmaking.

Wij richten ons in dit advies op industrienormen. Uitgangspunt in ons onderzoek was de vraag hoe de beleidsdoelen die worden nagestreefd met het verwijzen naar industrienormen, kunnen worden verwezenlijkt met minder regeldruk voor alle betrokkenen. De belangrijkste aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, zijn de volgende:

1) De regeldruk die het gevolg is van het in de wet verwijzen naar industrienormen dient in beeld te worden gebracht zodat zij tegen het beleidsdoel kan worden afgewogen.
2) De drempel om kennis te nemen van de inhoud van normen dient zo laag mogelijk te worden gemaakt voor alle betrokkenen. Dit kan worden bereikt met een online vindplaats waar alle gratis beschikbare normen kunnen worden geraadpleegd.
3) Voordat een industrienorm in de wet dwingend wordt opgelegd, moet zijn vastgesteld dat die norm voldoet aan de eisen die voor zo'n verwijzing gelden.

Bijgevoegd vindt u ons volledige advies. Dit advies heeft drie bijlagen. In bijlage 1 zijn enkele cases geschetst die illustreren hoe het wettelijk verwijzen gevolgen kan hebben voor de kosten van burgers en bedrijven. Bijlage 2 bevat een inventarisatie van het gebruik van industrie-normen in wet- en regelgeving.[1] Bijlage 3 is een rapport van een onderzoek dat Deloitte in opdracht van Actal heeft uitgevoerd naar regeldruk die niet-inhoudelijk deskundige burgers en ondernemers ervaren door de wettelijke verwijzing naar industrienormen.

[1] Bij de afronding van het onderzoek was nog niet bekend welke normen kosteloos beschikbaar zullen worden gesteld en naar welke normen niet langer dwingend maar nog slechts facultatief zal worden verwezen.

Advies

Verminder de regeldruk bij wettelijke verwijzingen naar industrienormen

De afgelopen jaren heeft Actal meerdere signalen ontvangen over de regeldruk die burgers en (vooral kleine) bedrijven ondervinden door wettelijke verwijzingen naar zgn. industrienormen. Hieronder verstaan wij normen die door private of publieke partijen zijn opgesteld, die als doel hebben om bijvoorbeeld technische specificaties te normeren, en waarnaar dwingend of facultatief wordt verwezen in wet- en regelgeving. Het kabinet werkt aan het kosteloos beschikbaar stellen van dwingend verwezen normen. Tevens heeft het Kabinet een groot aantal verwijzingen veranderd van dwingend naar facultatief. In dit advies geven wij aan wat het kabinet nog meer kan doen om de regeldruk van wettelijk verwezen normen te verminderen.

1. Signalen over onnodig hoge regeldruk

De signalen die Actal heeft ontvangen, betreffen Nederlandse en Europese normen. De signalen gaan doorgaans over normen van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN), die in wet- en regelgeving zijn genoemd. Wij hebben echter geconstateerd dat de wetgever ook veelvuldig naar andere normen verwijst. Wij vatten deze signalen als volgt samen:

1. *Onduidelijke verwijzing*
   Als de wet- en regelgeving een industrienorm aanwijst, is weliswaar duidelijk om welke norm het gaat, maar vaak niet wat precies de wettelijke eis is waaraan de norm invulling geeft. Zo wordt vaak alleen verwezen naar de titel van de norm, zonder te specificeren welke onderdelen van de norm van toepassing zijn. Het gevolg is dat bedrijven of burgers zich inspannen om aan de complete norm te voldoen, terwijl slechts enkele onderdelen noodzakelijk zijn om aan de wettelijke eis te voldoen. Er is dan sprake van nalevingsoverschot uit angst niet voldoende compliant te zijn.

2. *Hoge kennisnamekosten*
   Onder kennisnamekosten verstaan we:
   - de tijd die nodig is om op te zoeken wat de wettelijk geëiste normen zijn;
   - het aanschaffen van de relevante normen (out-of-pocketkosten);
   - de tijd die nodig is om de relevante normen te raadplegen, te doorgronden en te bepalen welke delen van de norm onder de wettelijke eisen vallen;
   - de tijd die nodig is om te doorgronden wat er moet gebeuren om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

   Deze kennisnamekosten worden als onnodig hoog ervaren.

3. *Toezichthouders eisen meer dan het wettelijk minimum*
   Toezichthouders en de bedrijven die zij controleren, kunnen niet altijd makkelijk vaststellen of aan een wettelijke eis wordt voldaan. In de praktijk eist de toezichthouder daarom vaak dat het bedrijf aan de hele norm voldoet, ook als hij wettelijk slechts aan een onderdeel van de norm hoeft te voldoen. Dit betekent dat de toezichtlasten onnodig hoog zijn.

4. *Onnodig hoge kosten voor alternatieve oplossing*
   We spreken van facultatief aangewezen normen, als naleving van deze normen voldoende bewijs vormt dat het bedrijf aan de in de wetgeving gestelde eis voldoet (bewijsvermoeden voor een essentiële eis). Voor dit soort normen zijn alternatieve oplossingen toegestaan, op voorwaarde dat de ondernemer kan aantonen dat het alternatief ten minste gelijkwaardig is aan de norm.[2] Het is voor ondernemers vaak niet duidelijk waar een dergelijk gelijkwaardigheidsonderzoek aan moet voldoen. Bovendien worden succesvolle gelijkwaardigheidsonderzoeken (bijvoorbeeld vanuit concurrentieoverwegingen) niet beschikbaar gesteld, waardoor elk bedrijf ze opnieuw moet uitvoeren. Dat brengt onnodig hoge kosten mee. Het gevolg is dat bedrijven in de praktijk minder vaak een gelijkwaardig en minder belastend alternatief toepassen dan mogelijk is, met onnodige regeldruk als gevolg.

5. *Grote complexiteit van normen*
   Normen zijn bedoeld en ontworpen voor alle voorkomende situaties en geschreven met het oogmerk van vrijwilligheid. De meest complexe situatie wordt daarom in de norm als uitgangspunt gehanteerd. Hierdoor zijn de normen over het algemeen minder geschikt voor eenvoudige situaties. Het gevolg is dat wettelijk geëiste normen veelal niet aansluiten op de praktijk van burgers en kleine bedrijven.

Deze signalen waren voor Actal aanleiding om een onderzoek en een inventarisatie uit te voeren. In het onderzoek is nagegaan aan de hand van concrete casuïstiek hoe niet-(norm)deskundigen te werk gaan als zij worden geconfronteerd met wettelijke eisen die verwijzen naar een norm. Bij deze niet-(norm)deskundigen gaat het veelal om burgers en kleine bedrijven die wel de norm moeten hanteren maar niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de norm. Uit het onderzoek blijkt onder andere dat:
- de wet niet transparant is over welke eisen met de norm worden opgelegd;
- de informatievoorziening niet is toegesneden op niet-(norm)deskundigen;
- niet-(norm)deskundigen de wettelijk geëiste normen vaak niet kunnen toepassen;
- er geen duidelijkheid bestaat over hoe iemand de gelijkwaardigheid van een norm en een alternatieve oplossing moet aantonen.

Vervolgens hebben wij geïnventariseerd op welke wijze industrienormen in de wetgeving worden gebruikt. Uit deze inventarisatie – die u in bijlage 2 bij dit advies vindt – blijkt dat wetten die naar industrienormen verwijzen, zeer uiteenlopende zaken normeren. Ook blijkt dat industrienormen/standaarden veel verschillende verschijningsvormen kennen en dat zij in de wet- en regelgeving op veel verschillende manieren worden verplicht of aangewezen. Zo laat de inventarisatie twaalf verschillende voorbeelden van wettelijke normering zien, en twaalf verschillende manieren waarop de wetgever naar normen verwijst. De wetgever lijkt dan ook weinig terughoudend bij de manier van verwijzen. Dat wordt ook geïllustreerd met het feit dat het mogelijk bleek om een groot aantal verwijzingen van dwingend naar facultatief om te zetten.

[2] Alternatief wil hier zeggen: wel voldoend aan de wettelijke eis, maar niet aan de norm. Bij een niet-dwingende verwijzing naar een norm is dat toegestaan.

2. Regeldruk verminderen door niet naar normen te verwijzen

De overheid kan de regeldruk van wettelijk verwezen normen op verschillende manieren verminderen. De eerste stap is om goed af te wegen of de kosten voor de samenleving wel opwegen tegen de mate waarin het beleidsdoel met die verwijzing dichterbij wordt gebracht. Hieronder gaan we daar nader op in.

2.1 Afweging baten en lasten

Industrienormen worden door belanghebbende partijen in overleg en op basis van consensus opgesteld. Het kabinet stelt in de kabinetsreactie op het project ‘Kenbaarheid van normen en normalisatie’ dat het “hierdoor [..] aannemelijk [is] dat een norm een evenwichtige weerspiegeling is van de belangen van deze partijen. Door de verwijzing naar normen in wet- en regelgeving kan de wetgever *eenvoudig en snel, zonder omvangrijke nieuwe voorschriften uit te vaardigen*, aansluiten bij de praktijk en kunnen bedrijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Dit draagt bij aan het reduceren van lasten.”[3]

Het kabinet geeft hiermee aan te verwachten dat de regeldruk door de verwijzing naar normen beperkt blijft. De vraag is of dat werkelijk zo is. In onze inventarisatie hebben wij geen berekeningen aangetroffen die aannemelijk maken dat het in de wet opnemen van industrienormen leidt tot lagere administratieve lasten, lagere nalevingskosten en/of lagere toezichtlasten. Met andere woorden: er zijn geen aanwijzingen dat het verwijzen naar normen per definitie leidt tot ‘het aansluiten op de praktijk’. In de voorbeelden die wij in ons onderzoek hebben aangetroffen, zijn de regeldrukgevolgen van de keuze voor het instrument ‘wettelijk verwezen normen’ niet (consequent) in beeld gebracht, zodat de wetgever bij deze keuze onvoldoende rekening kon houden met deze gevolgen. Het in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk is juist van belang omdat wettelijk verwijzen naar normen zowel een toename als een afname van de regeldruk tot gevolg kan hebben. In bijlage 1 zijn enkele scenario’s geschetst die beide mogelijke effecten illustreren. Indien een norm aan de te stellen eisen voldoet[4] dienen de gevolgen voor de regeldruk in kaart te worden gebracht zodat de drie mogelijke opties (niet verwijzen, facultatief verwijzen, dwingend verwijzen) tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

Wij adviseren u om:

- **bij verwijzingen naar private normen de gevolgen voor de regeldruk van de drie opties (niet verwijzen, facultatief verwijzen, dwingend verwijzen) kwantitatief in beeld te brengen en deze opties tegen elkaar af te wegen (bepalen minst belastende alternatief);**
- **bij de beslissing om te verwijzen, de regeldrukgevolgen af te zetten tegen de mate waarin een verwijzing naar de norm het beoogde beleidsdoel dichterbij brengt;**
- **deze afwegingen, conform de kabinetsafspraken, inzichtelijk te maken in de memorie/nota van toelichting bij de wetsvoorstellen.**

---

[3] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, Kabinetsreactie op Kenbaarheid normen en normalisatie, 27406, nr. 193. Cursivering door Actal.
[4] Zie § 2.2 van dit advies.

2.2 Toetsing aan kwaliteitseisen

Het kabinet heeft aangekondigd dat de wetgever – voordat hij kan verwijzen naar een industrienorm – eerst moet toetsen of die norm inhoudelijk en procedureel voldoet.[5] Een eis is bijvoorbeeld dat bij de totstandkoming van de norm alle relevante partijen betrokken zijn. Daarnaast zou er zekerheid moeten bestaan dat het belang van betalende burgers en bedrijven evenwichtig is afgewogen tegen het belang van de (doorgaans van de normcommissie deel uitmakende) leveranciers.

Wij adviseren om bij dwingende verwijzingen expliciet duidelijk te maken dat de norm aan de inhoudelijke kwaliteitseisen én de procedurele vereisten van de aanwijzingen voor de regelgeving voldoet, en dat de belangen van leveranciers en afnemers goed tegen elkaar zijn afgewogen. Is dat niet het geval, dan adviseren wij om geheel niet naar die norm te verwijzen.

2.3 Minder kennisnamekosten

Op dit moment werkt het kabinet aan het kosteloos beschikbaar stellen van normen waarnaar in de wet dwingend wordt verwezen. Daarbij gaat het kabinet na of bestaande dwingende verwijzingen[6] kunnen worden ingetrokken en vervangen door een facultatieve verwijzing. Als de dwingende verwijzing blijft bestaan, zal de norm gratis beschikbaar worden gesteld door het ministerie dat verantwoordelijk is voor deze verwijzing. Deze aanpak is gericht op alle normen die worden uitgegeven door het Nederlandse Normalisatie Instituut (de NEN). De wetgever verwijst echter ook naar normen van andere uitgevers.[7] Indien zulke verwijzingen dwingend zijn, zou kosteloos beschikbaar stellen van deze normen de kennisnamekosten nog verder verminderen.

Wij adviseren om bij dwingende verwijzingen naar private normen van andere uitgevers dan NEN, ook deze normen kosteloos beschikbaar te stellen.

3. Andere manieren om de regeldruk te verminderen

Wordt na een grondige afweging besloten om de wettelijke verwijzingen te continueren, dan zien wij nog andere kansen om de regeldruk terug te dringen. Al eerder noemden wij de vermindering van de regeldruk door dwingend geëiste normen kosteloos beschikbaar te stellen. Daarnaast beschrijven we hieronder nog acht vormen van regeldruk en de mogelijkheden om deze te verminderen.

3.1 Kennisnamekosten facultatief aangewezen normen

Als een wet facultatief naar een norm verwijst, is dat doorgaans met het oogmerk om het voor ondernemers makkelijker of goedkoper te maken om aan te tonen dat ze aan de wettelijke eis voldoen. De norm is dan niet verplicht, maar door het volgen van de norm ontstaat een zogenoemd ‘bewijsvermoeden’ dat de ondernemer aan de wettelijke eis voldoet (zie ook

[5] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, Kabinetsreactie op Kenbaarheid normen en normalisatie, 27406, nr. 193.
[6] Dwingende verwijzing naar een norm houdt in dat niet mag worden afgeweken van de betreffende norm.
[7] Zie voorbeelden in bijlage 2.

paragraaf 3.6 hierna). De facultatieve (en niet dwingende) verwijzing maakt het voor de ondernemer mogelijk om ook een andere ('alternatieve') oplossing te kiezen.[8] De norm biedt 'gemak' aan ondernemers, omdat zij met het volgen van de norm niet op zoek hoeven naar eigen oplossingen om aan de wettelijke eis te voldoen. Maar een eigen oplossing blijft mogelijk als die beter past in hun specifieke situatie.

Ondernemers voor wie een facultatief verwezen norm geen passende manier is om aan de wettelijke eis te voldoen, zullen een alternatieve oplossing moeten vinden. Zij krijgen dan te maken met hogere kennisnamekosten, omdat zij én kennis moeten nemen van de facultatieve norm én hun eigen oplossing moeten ontwikkelen. Bovendien krijgen zij te maken met hogere toezichtlasten, omdat zij voor toezichthouders moeten aantonen dat hun oplossing ten minste gelijkwaardig is aan de facultatieve norm. De signalen die wij hebben ontvangen, duiden erop dat juist kleinere bedrijven een norm niet, of niet in zijn geheel kunnen of willen toepassen. De activiteiten van kleine bedrijven betreffen vaak slechts een (klein) deel van de norm. De wetgever zou de hogere regeldruk moeten afwegen tegen de baten van een facultatieve verwijzing.

Wij adviseren u om:

- **bij facultatief verwezen normen de hogere regeldruk te berekenen voor die partijen voor wie de betreffende norm niet passend is;**
- **deze hogere regeldruk af te wegen tegen het 'gemak' dat de facultatieve norm biedt aan bedrijven voor wie zij wel passend is;**
- **de facultatieve verwijzingen te schrappen als dit 'gemak' niet tegen de genoemde regeldruk opweegt.**

3.2 Kennisnamekosten doorverwezen normen

In normen staan vaak doorverwijzingen naar (tientallen) andere normen.[9] Normalisatie kan moeilijk zonder zulke doorverwijzingen, al worden wel pogingen ondernomen om de hoeveelheid doorverwijzingen terug te dringen. Dat blijkt uit Aanwijzing 9 van de checklist 'Lastenarm maken normen' van het NEN: "Een norm zal zo weinig mogelijk doorverwijzingen bevatten naar andere normen die voor de toepassing essentieel zijn."

Voor normen die zijn opgesteld met het oogmerk vrijwillig te zijn, kunnen doorverwijzingen nuttig en effectief zijn. Zulke doorverwijzingen veroorzaken geen kennisnamekosten: het staat de burger of het bedrijf immers vrij deze doorverwijzingen op te zoeken of niet. Voorwaarde is wel dat duidelijk is dat deze normen vrijwillig zijn, omdat anders ondernemers ze ten onrechte kunnen interpreteren als verplicht. Voor dwingende verwijzingen (verplichte normen) zijn zulke kennisnamekosten er wel. Het bedrijf of de burger moet dan namelijk precies weten aan welke wettelijke eisen hij moet voldoen en welke (onderdelen van) normen daar invulling aan geven. Samen met de inhoudelijke nalevingskosten van de doorverwezen norm hebben deze kennisnamekosten een toename van de regeldruk tot gevolg. Dit geldt nog meer als de andere normen die in een wettelijk verplichte norm worden genoemd, zelf ook wettelijk verplicht zijn.

---

[8] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, Kabinetsreactie op Kenbaarheid normen en normalisatie, 27406, nr.193.
[9] Zie voorbeeld 12 (hygiënecodes) en voorbeeld 3 (NEN 7510) in de bijlage 2.

Minder belastend is het om de eisen die in een doorverwezen norm staan, in principe nooit verplicht te stellen. Als (delen van) een doorverwezen norm ook verplicht moeten worden gesteld, dan kan de wetgever die norm of die delen expliciet opnemen in de betreffende wet- en regelgeving.

Wij adviseren om doorverwezen normen in principe niet verplicht te stellen. Indien deze doorverwezen normen wél verplicht moeten worden, dan adviseren wij om deze normen expliciet op te nemen in de betreffende wet- en regelgeving. Doorverwijzingen zijn dan uitsluitend facultatief.

3.3 Ongelijke informatiepositie

Normalisatie vindt plaats in de wereld van (norm)deskundigen. Zij bepalen welke normen ontwikkeld moeten worden en organiseren de normcommissies. Vervolgens stellen zij de normen op in overleg met verschillende partijen uit de industrie.

Het kartelverbod in de Mededingingswet staat het maken van onderlinge afspraken in de weg. Dit verbod geldt echter niet voor verbeteringen die bijdragen aan de technische of economische vooruitgang (Art. 101 lid 3 VWEU en Art. 6 lid 3 Mededingingswet). Voorwaarde is dat de afspraken er niet toe leiden dat een wezenlijk deel van de ondernemingen voor mededinging wordt uitgeschakeld. Normcommissies worden daarom geacht alle belangen af te wegen. Dat geldt ook voor de belangen van (kleine) bedrijven en burgers die niet aan een normcommissie willen of kunnen deelnemen. Voor het afwegen van de belangen van de niet-deelnemende partijen hanteren de normcommissies het uitgangspunt dat het volgen van een norm vrijwillig is. Als de wetgever later de betreffende norm alsnog dwingend oplegt, is dat van invloed op het belang van de partijen die niet aan de normcommissie hebben deelgenomen.

Normdeskundigen en inhoudsdeskundigen hebben een grote informatievoorsprong op niet-(norm)deskundigen. De informatieachterstand van de niet-(norm)deskundige partijen heeft bij een wettelijke verplichting grotere gevolgen dan bij een vrijwillige industrienorm. De wetgever kan daarom niet volstaan met de aanname dat de normcommissie alle belangen heeft afgewogen. Bij het verplichten van een norm dient te worden vastgesteld dat de belangen van de niet-deelnemende partijen door het verplicht maken niet worden geschaad.

Om een beeld te krijgen van de regeldruk die burgers en bedrijven ervaren door wettelijk geëiste of facultatief aangewezen normen, hebben wij laten onderzoeken hoe zij te werk gaan bij het naleven van de wet. Onderwerp van dit onderzoek was de werkwijze van *betalende* partijen die zelf niet-normdeskundig zijn. Uit het onderzoek blijkt dat het voor de betalende MKB'er en burger vrijwel onmogelijk is om zonder specifieke kennis de wettelijke eis te achterhalen.[10] De complexiteit blijkt ook uit de bevinding dat zelfs inhoudelijk deskundigen moeite hebben om vast te stellen wat de wettelijke eis is, en dat zij hier verschillend over communiceren.[11]

[10] Zie de casus zonnepanelen en keuring elektrische apparaten in het onderzoek door Deloitte (bijlage 3).
[11] Bijvoorbeeld de keuringsfrequentie brandblussers: volgens de norm en de Brandweer moet dat jaarlijks, volgens de wet eens per twee jaar.

Verder bleek uit het onderzoek dat niet-(norm)deskundigen geen tegenspel kunnen bieden aan leveranciers die oplossingen aanbieden, waarvan ze zeggen dat deze 'wettelijke verplicht' zijn. Wij hopen dat met het kosteloos beschikbaar stellen zulk tegenspel wel kan worden geboden. Aangezien het niet de taak van de wetgever is om het belang van leveranciers te dienen, zal de regeldruk nog verder kunnen afnemen als de informatie over facultatieve verwezen normen voor niet-(norm)deskundigen transparanter wordt.

Wij adviseren om:

- **per facultatief verwezen norm te onderzoeken of deze niet onbedoeld het belang van specialistische leveranciers dient, ten koste van hun betalende afnemers;**
- **de wettelijke verwijzing naar een norm te schrappen als het bovenstaande onderzoek voor de afnemers ongunstig uitvalt;**
- **de informatievoorziening over facultatief aangewezen normen toe te snijden op niet-(norm-)deskundigen en daarbij ook de inhoudelijke, wettelijke eisen te publiceren.**

3.4 Inhoudelijke nalevingskosten

Bij inhoudelijke nalevingskosten is er een onderscheid tussen enerzijds activiteiten die een burger of bedrijf alleen uitvoert omdat dat wettelijk verplicht is, en anderzijds activiteiten die hij ook uit zichzelf, zonder wettelijke verplichting, zou uitvoeren. In het laatste geval gelden de kosten voor die activiteiten niet als regeldruk. Dit betekent dat als de wetgever ervoor kiest om een norm wettelijk te verplichten, alleen diegenen worden getroffen die de norm niet uit zichzelf zouden volgen. Een wettelijke verwijzing is niet nodig voor hen die de normen al vrijwillig toepassen.

Het overgrote deel van industrienormen wordt niet door de wetgever opgelegd.[12] Voordat de wetgever een norm wettelijk oplegt, zou hij moeten vaststellen (1) of hier daadwerkelijk een taak voor de overheid ligt, (2) dat deze wettelijke verwijzing het meest aangewezen instrument is en (3) dat er geen minder belastende manier is om het beoogde doel te bereiken. Bij veel wettelijk geëiste of facultatief verwezen normen (zie de voorbeelden in bijlage 2) wordt niet aannemelijk gemaakt dat dit inderdaad is vastgesteld.

Wettelijk verwezen normen kunnen ook een kwaliteitssysteem, accreditatieschema, certificering of beoordelingsrichtlijn beschrijven.[13] Het gaat dan bijvoorbeeld over de voorwaarden waaronder producten of diensten mogen worden aangeboden. Indien de wetgever als doel heeft om een ondergrens aan de kwaliteit te stellen, dan dient de proportionaliteit van dit doel afgewogen te worden tegen de kosten die het stellen van die ondergrens met zich mee brengt. Daarbij moet de wetgever zich rekenschap geven van het feit dat kwaliteitssystemen, accreditatieschema's en certificeringen niet alleen veel inhoudelijke nalevingskosten met zich meebrengen, maar ook een enorme papierwinkel. Het risico bestaat dat het verplichte

[12] NEN beheert in totaal ca. 31.000 normen. De kabinetsreactie op 'Kenbaarheid van normen en normalisatie' noemt ca. 2800 geharmoniseerde Europese normen (niet verwezen in de Nederlandse wetgeving), ca. 400 internationale normen en ca. 200 Nederlandse normen (waarnaar in Nederlandse wetten wordt verwezen). Mogelijk betreft dit een onderschatting omdat veel voorbeelden uit onze kwalitatieve inventarisatie niet in een van deze drie categorieën vallen.
[13] Zie de voorbeelden 3, 6 en 7 in bijlage 2.

kwaliteitssysteem, in tegenstelling tot een vrijwillig nageleefd systeem, alleen een papieren werkelijkheid produceert. Alles bij elkaar kan dat voor onnodig hoge regeldruk zorgen.

Wij adviseren u om:

- **bij zowel dwingend als facultatieve verwijzing naar een industrienorm altijd het beleidsdoel te formuleren dat met de wettelijke verwijzing wordt gediend;**
- **toe te lichten waarom de wettelijke verwijzing proportioneel is ten opzichte van vrijwillige naleving;**
- **terughoudend te zijn bij het wettelijk verplichten van private kwaliteitssystemen, certificeringen en accreditaties, tenzij die (1) proportioneel zijn, (2) bijdragen aan een publiek doel, én (3) informatieasymmetrie tegen gaan (als afnemer niet goed de kwaliteit kan beoordelen).**

3.5 Nalevingsoverschot

Uit onze inventarisatie blijkt dat verwijzingen naar industrienormen niet beperkt zijn tot NEN- en NEN-EN-normen. Er zijn ook verwijzingen naar normen en standaarden van andere organisaties. De omvang en de heterogeniteit van zowel de industrienormen als de manieren van verwijzen zijn groot. Bovendien schiet – zoals eerder aangegeven – de transparantie van de wettelijke eisen vaak tekort. Hierdoor is het voor niet-(norm)deskundigen in de praktijk in veel gevallen nagenoeg onhaalbaar om kennis te nemen van de wettelijke eisen, ook als het om betrekkelijk eenvoudige onderwerpen gaat. Uit de signalen die wij onderzochten, blijkt dat de niet-(norm)deskundigen er dan voor kiezen om aan meer eisen te voldoen dan wettelijk verplicht is, omdat ze daarmee tijd, moeite en out-of-pocketkosten voor de kennisname kunnen besparen. Is dat het geval, dan spreken we van een nalevingsoverschot.[14]

Opmerkelijk genoeg geldt het nalevingsoverschot ook voor niet-(norm)deskundigen die wel de moeite nemen om de wettelijke eis op te zoeken. Uit onze inventarisatie blijkt dat het voor niet-(norm)deskundigen, vooral als zij de juiste terminologie niet kennen, vrijwel onmogelijk is om de wettelijke eis te achterhalen die in de norm is geformuleerd. Zij gaan dan vaak verder dan wettelijk noodzakelijk. Bij het kosteloos ter beschikking stellen van dwingend verwezen norm kan dit worden tegengegaan door de betreffende normen “doorzoekbaar” te publiceren.

Het nalevingsoverschot geldt strikt genomen niet als regeldruk: de wet eist dat niveau van naleving immers niet. Toch kan het niet de bedoeling van de wetgever zijn om het burgers en bedrijven zo moeilijk te maken. De wetgever kan hier verschillende dingen aan doen:

1. Minder belastend is het als bij de verwijzing in voor niet-(norm)deskundige bewoordingen leesbare taal wordt vermeld waar de norm over handelt. Daarbij kan de wetgever of de normsteller overzichten geven van alle wettelijk geëiste normen, vindplaatsen van hulpmiddelen en toelichtingen, en een opsomming van de afwijkingen, beperkingen en aanvullingen die de wet op de industrienormen aanbrengt.[15]

[14] De kennisnamekosten kunnen zo hoog zijn dat de betalende ondernemer zich neerlegt bij het aanbod van een leverancier die schermt met een wettelijke eis. Zie scenario 6 in bijlage 1 en de voorbeelden onder 3, 4, 5 e, en l in bijlage 2 en het voorbeeld brandblusser in bijlage 3.

[15] Zie in bijlage 2 bij de voorbeelden 2 en 7 de eisen uit NEN 2580 en scope 6 van de SCIOS regeling.

2. De wetgever kan er ook voor kiezen om de facultatief verwezen normen kosteloos beschikbaar te stellen.
3. De wet verwijst regelmatig naar slechts een deel van een norm, wijkt op één of meer punten af van de norm, of voegt eisen aan de norm toe. In dat geval kan de wetgever de regeldruk verminderen door volledige helderheid te verschaffen over de wettelijke status van alle eisen in de norm, inclusief de eisen die niet wettelijk worden verwezen.

Wij adviseren u om:

- **zowel voor dwingend als voor facultatief verwezen normen in voor niet-(norm)deskundigen leesbare bewoordingen te vermelden waar de betreffende norm over handelt;**
- **alle afwijkingen van, beperkingen op, en toevoegingen aan wettelijk verwezen normen op dezelfde plaats te publiceren.**

3.6 Gelijkwaardigheid van alternatieven

Een ondernemer die een alternatieve werkwijze wil volgen om aan een eis in de wet te voldoen, mag dat doen als naleving van de norm facultatief is. Voorwaarde is dat de ondernemer voor zijn alternatieve oplossing een gelijkwaardigheidsonderzoek laat uitvoeren. Uit dat onderzoek moet blijken dat de alternatieve oplossing aan de wettelijke eis voldoet.[16]

Het kan zijn dat al eerder voor dit alternatief een gelijkwaardigheidsonderzoek is uitgevoerd. Afhankelijk van het business model zal die ondernemer het onderzoek naar deze oplossing soms liever voor zichzelf willen houden. In andere gevallen zal hij misschien juist graag zien dat andere bedrijven er hun voordeel mee kunnen doen. Op dit moment ontbreekt inzicht in de gelijkwaardige oplossingen en de onderzoeken daarnaar. Daardoor moet elke ondernemer opnieuw een onderzoek laten uitvoeren, en maakt hij kosten die mogelijk onnodig of onnodig hoog zijn. De wetgever kan deze kosten beperken door gelijkwaardige oplossingen en de bijbehorende onderzoeken te publiceren. Verder kan de wetgever de kosten beperken door de eisen bekend te maken die aan een gelijkwaardigheidsonderzoek worden gesteld.

Wij adviseren u om:

- **toegelaten én afgewezen alternatieven te publiceren, en te onderzoeken hoe en onder welke voorwaarden gelijkwaardigheidsonderzoeken kunnen worden gepubliceerd;**
- **de eisen te publiceren die aan een onderzoek naar gelijkwaardigheid worden gesteld.**

3.7 Belemmering voor innovaties

Industrienormen kunnen innovaties stimuleren. Research kan baat hebben bij normering door overeenstemming over begrippen en technieken. Daarnaast bevordert normalisatie de interoperabiliteit tussen technieken en de verspreiding van kennis.

[16] Dat kan zowel de gelijkwaardigheid aan de norm betreffen, als het voldoen aan de wettelijke eis.

Normen waar dwingend naar wordt verwezen, kunnen innovaties belemmeren.[17] Die belemmeringen kunnen worden weggenomen door toe te staan dat de wettelijke eis ook anders kan worden ingevuld dan door het volgen van de betreffende norm. Het principe van 'Right to Challenge' kan daar mogelijk bij helpen.[18] Als in de wet een essentiële eis wordt opgenomen, belemmert dat de innovatie minder snel dan als de wet naar een norm verwijst omdat zo'n eis (i.t.t. de norm) meer ruimte laat voor de wijze waarop het beoogde doel wordt bereikt.

Facultatieve verwezen normen belemmeren innovaties niet, maar kunnen ze wel afremmen. De kosten die de ondernemer moet maken om aan te tonen dat zijn oplossing gelijkwaardig is, kunnen hem ontmoedigen. Verder kost het de ondernemer doorlooptijd voordat hij zijn alternatieve oplossing kan toepassen. In die tijd heeft hij nog geen baat van zijn alternatieve oplossing. Dit is een remmend effect dat eveneens kan worden teruggedrongen door de verwijzing naar de norm te vervangen door een essentiële eis.

Als een wettelijke verwijzing naar een industrienorm innovatie belemmert, dan adviseren wij om die verwijzing zo mogelijk te vervangen door een essentiële eis. Is dat niet mogelijk, dan adviseren wij om een 'right to challenge' te bieden aan burgers en bedrijven met innovatieve en/of betere oplossingen.

3.8 Toezicht op scherp

De kabinetsaanpak om normen kosteloos beschikbaar te stellen of niet langer dwingend te verwijzen, kan bewerkstelligen dat het aantal wettelijke verwijzingen en daarmee de regeldruk substantieel afneemt. Een aandachtpunt daarbij is dat het toezicht deze verandering ondersteunt. De eerder genoemde kabinetsreactie stipt het belang van toezicht aan: "Ook toezichthouders dienen rekening te houden met het feit dat er bij een verwijzing op basis van bewijsvermoeden op verschillende manieren aan de wetgeving kan worden voldaan."

Er zijn geen gecoördineerde initiatieven bij ons bekend waarmee toezichthouders bij de veranderingen worden betrokken. Daarnaast is het belangrijk dat ondernemers makkelijk kunnen melden als toezichthouders eisen dat zij aan (delen van) een norm (blijven) voldoen, terwijl dit niet dwingend is opgelegd.

Wij adviseren u om:

- **toezichthouders actief te betrekken bij het project 'Kenbaarheid van normen' en hen proactief te informeren over normen die niet langer wettelijk verplicht of facultatief zijn;**
- **voor ondernemers een mogelijkheid te creëren om situaties te melden waarbij toezichthouders industrienormen ten onrechte als een wettelijk vereiste opleggen.**

---

[17] Een innovatief, goedkoper en flexibeler omroepsysteem voor brandveiligheid blijkt niet te kunnen worden toegestaan omdat in NEN 2654 en NEN 2535 specifieke eisen aan zo'n omroepsysteem worden gesteld en deze normen wettelijk worden geëist. Zie ook de producteisen conform DIN16554 in voorbeeld 4 van bijlage 2.

[18] Het 'Right to challenge' biedt burgers bij lokale overheden de kans om tijdelijk regels buiten werking te stellen als zij zelf een beter alternatief hebben. Daarbij is van belang dat deze uitzonderingsmogelijkheid zelf niet in bureaucratisch circus ontaardt. Deze mogelijkheid dient op een lastenluwe manier vorm te worden gegeven.

4. Toepassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving

Een belangrijk instrument voor het bewaken van de kwaliteit van wetgeving zijn de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. De Aanwijzingen geven aan dat wetgeving zo veel mogelijk moet aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving, bijvoorbeeld door gebruik te maken van systemen van normalisatie, certificatie of ketengarantiestelsels (Aanwijzing 8) en dat verwijzing in een regeling naar toe te passen normalisatienormen in beginsel geschiedt op een niet-dwingende wijze (Aanwijzing 91a). Bovendien schrijft Aanwijzing 78.1 voor dat “verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden, indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.” Aanwijzing 92.2 beveelt aan om statisch te verwijzen: “de verwijzing [geschiedt] in beginsel naar die normen zoals zij op een gegeven tijdstip luidden”.

Deze aanwijzingen maken duidelijk dat de wetgever inhoudelijk moet motiveren waarom hij gebruik maakt van wettelijk verplichte en niet van facultatieve normen én waarom hij de toegankelijkheid van een wet of regeling vermindert door te verwijzen naar andere bepalingen (eventueel in andere wetten of regelingen). Zulke motiveringen hebben wij niet aangetroffen in ons onderzoek. Bovendien schept een statische verwijzing de plicht om te bewaken dat geen verouderde normen door de wet worden geëist of facultatief worden verwezen. Wij stellen vast dat de wetgever deze Aanwijzingen nog onvoldoende volgt.

Wij adviseren om de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ stringent toe te passen en alleen dwingend naar industrienormen te verwijzen als:

- **de gevolgen voor de regeldruk zijn onderzocht en in beeld gebracht;**
- **het dwingende karakter van de verwijzing expliciet wordt gemotiveerd;**
- **de verwijzing duidelijk maakt welke eis(en) in de norm worden gesteld.**

Verder adviseren wij om verwijzingen naar inmiddels verouderde normen op te sporen en deze op te ruimen of te vervangen door een verwijzing naar een vigerende norm.

5. Tot slot

Normalisatie en standaardisatie geven het Nederlandse bedrijfsleven houvast bij de vraag aan welke (vaak technische) eisen producten en diensten moeten voldoen. Normalisatie en standaardisatie bieden het bedrijfsleven standaardoplossingen voor terugkerende situaties. Bovendien bieden de normen de zekerheid die bedrijven nodig hebben om te investeren in technologische vooruitgang en innovatie.

In dit advies hebben wij bezien op welke wijze de voordelen van normalisatie en standaardisatie kunnen worden behouden met minder regeldruk. Het advies moet worden gezien als aanvulling op de maatregelen die het kabinet al neemt om dwingend verwezen normen kosteloos beschikbaar te stellen en dwingende verwijzingen te vervangen door facultatieve. Met dit advies geven wij het kabinet handvatten om de regeldruk die het gevolg is van wettelijke verwijzingen naar industrienormen nog verder terug te dringen, zodat normalisatie en standaardisatie ten volle de bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling die deze instrumenten beogen.

Een afschrift van dit advies zenden wij aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Voorzitter van de Tweede Kamer, de voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken, de voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu, de voorzitter van de algemene Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst en het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN).

Wij vertrouwen erop u met dit advies van dienst te zijn en zien uit naar uw reactie.

Hoogachtend,

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlagen:

Bijlage 1 Kostenverlaging of –verhoging door wettelijk verwijzen naar normen.

Bijlage 2 Kwalitatieve inventarisatie van wettelijk verwezen private normen en manieren van verwijzen.

Bijlage 3 Deloitte rapport aan Actal – onderzoek naar regeldruk door wettelijke normen en een bijlage casus ‘keuringsfrequentie brandblusser bij bijlage 3.

Bijlage 1. Kostenverlaging of -verhoging door wettelijk verwijzen naar normen

Scenario 1. Veiligheid broodroosters – kostenverlagend

Een fabrikant van broodroosters moet ervoor zorgen dat zijn product veilig is voor gebruik door consumenten. De eis in de Warenwet luidt dat “elektrotechnische produkten zoals broodroosters [..] bij gebruik overeenkomstig hun bestemming en degelijk onderhoud geen gevaar opleveren voor personen, huisdieren of goederen”. De norm die daarvoor geldt, wordt aangewezen in de Warenwetregeling aanwijzing normen elektrotechnische produkten. Daarin wordt voor (o.a.) broodroosters IEC 335-2-9:1986[1] aangewezen als norm. Deze norm beschrijft de technische en veiligheidsnormen die van toepassing zijn op elektrische grillen en roosters voor huishoudelijk gebruik.

Voor de fabrikant is deze wettelijke verwijzing kostenverlagend omdat het alternatief – aantonen dat aan de essentiële eis wordt voldaan – kostbaarder is dan aantonen dat je de industrienorm volgt. Dit komt omdat deze fabrikant deze norm toch al vrijwillig volgt. De kosten voor het toepassen van de norm zouden ook worden gemaakt als de wetgever níet naar de norm zou verwijzen. Die kosten zijn daarom bedrijfseigen of “business as usual”. De kosten om aan te tonen dat je aan de essentiële eis voldoet, zijn daardoor lager, evenals de kosten om de overheid daarover te informeren. Het wettelijk verwijzen levert hier een kostenbesparing op. Een bijkomend voordeel van deze wettelijke verwijzing is dat er niet wordt geconcurreerd op veiligheidsaspecten. Alle broodroosters op de markt zijn veilig, al zijn ze niet allemaal even goed en even duur.

NB: Als zich een innovatie in de broodroostertechniek voordoet waardoor de vereiste veiligheid op een andere, goedkopere manier kan worden gerealiseerd, dan zou de bestaande wettelijke verwijzing naar deze norm voor de fabrikant die de innovatie op de markt wil brengen, overigens wél kostenverhogend kunnen zijn.

Scenario 2. Nederlandse kop voor drinkwaterfiltersystemen – kostenverhogend

Een fabrikant van een innovatief drinkwaterfiltersysteem heeft zijn producten gecertificeerd zodat ze zijn toegelaten tot de Europese markt. Die productcertificatie is uitgevoerd door een geaccrediteerd laboratorium; dit geeft de ondernemer het recht om zijn product in de EU op de markt te brengen.

Nederland eist daarnaast nog een aanvullende certificering. Deze eis werkt kostenverhogend omdat die certificering relatief duur is voor een klein land, maar belemmert ook afzetmogelijkheden. De ondernemer krijgt het Europese certificaat omdat zijn filterinstallatie onder andere voldoet aan de internationale normen NEN-EN 14898 en NEN-EN 13443. Het Nederlandse Drinkwaterbesluit eist daarbovenop een certificaat dat aantoont dat de installatie voldoet aan de door Kiwa uitgegeven BRL K14010-1 en K14010-2.

Deze Nederlandse normen hebben betrekking op dezelfde apparatuur, op dezelfde omstandigheden en op dezelfde veiligheidseisen. De Nederlandse normen schrijven geen strengere grenswaarden voor.[2] Sterker nog, de BRL K14010-1 en 2 verwijzen voor de apparatuur naar NEN-EN 14652, voor de grenswaarden naar NEN-EN 13443 en voor de legionella-veiligheid naar NEN 1006.

Daarnaast leidt de onduidelijkheid over de geldende eisen ook tot een kostenverhoging. Europese ondernemers verwachten dat een Europees gecertificeerd en toegelaten product kan en mag worden geleverd en gebruikt. Maar bij controle van een product dat in Europa is toegelaten, zal de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) onderdelen actief verwijderen als zij constateren dat het Nederlandse certificaat ontbreekt. De inspectie handhaaft ook als het product wél inhoudelijk aan de Nederlandse eisen voldoet, maar niet het Nederlandse certificaat heeft: de drinkwaterfilters worden uit

[1] Dit is een statische verwijzing naar een oude norm die is ingetrokken en vervangen door NEN-EN-IEC 60335-2-48:2003
[2] Voor zover Actal dat heeft kunnen vaststellen.

het systeem verwijderd. De ‘papieren werkelijkheid’ prevaleert dan boven de gezondheid van de drinkwaterconsumenten.

Scenario 3. Aanpassingsvoorstel vanwege “veranderde wettelijke eisen” – kostenverhogend

Een schouwburg heeft een bewegende orkestbak. Die orkestbak moet voor of tijdens voorstellingen omhoog of juist omlaag worden bewogen. De schouwburg heeft daarom een onderhoudsovereenkomst met de leverancier. De leverancier, tevens de fabrikant van de beweegbare orkestbak, meldt aan de schouwburg dat de constructie aangepast moet worden voor circa € 100.000,- omdat er nieuwe wetgeving is, en stelt hiervoor een plan voor. Maar de schouwburg kan niet zelfstandig vaststellen welke wettelijke eisen (normen voor arbeidsmiddelen? bouwkundige constructies?) gelden voor een bewegende orkestbak. Evenmin weet de schouwburg welke nieuwe wetgeving de voorgestelde aanpassing vereist. Wellicht maakt de leverancier gebruik van de niet-transparante en indirecte manier waarop de wetgever naar normen verwijst. Maar ook is het mogelijk dat de leverancier – zeker als hij zelf niet normdeskundig is – ook niet zelfstandig kan vaststellen welke wettelijke eisen er gelden voor zijn specialistische producten gelden. De schouwburg is al helemaal niet normdeskundig op dit terrein, en kan daarom aan het verhaal van zijn leverancier geen tegenspel bieden. Hij zal de kosten van een mogelijk onnodige aanpassing moeten dragen.

Scenario 4. Importhindernis door verouderde norm – kostenverhogend

Een importeur van ladders ondervindt hinder bij zijn import doordat de Douane bij de inklaring vaststelt dat de producten niet voldoen aan de Nederlandse wettelijke norm: NEN-EN 2484. Deze norm wordt wettelijk aangewezen in de Arbeidsomstandighedenregeling. Echter, deze norm is verouderd en zou vervangen moeten worden door de Europese norm NEN-EN 131. Nu heeft NEN de norm NEN-EN 2484 niet ingetrokken en de wetgever verwijst er nog steeds naar, ondanks de nieuwere Europese standaard. Dit werkt kostenverhogend. Mogelijk beschermt dit de markt voor Nederlandse ladderfabrikanten. Maar ook voor hen is het kostenverhogend als er in Europa verschillende normen gelden. Zonder de wettelijke verwijzing zou de NEN-EN 2484 geen bestaansrecht meer hebben.

Scenario 5. Veilig werken met arbeidsmiddelen – kostenverlagend

De wet schrijft voor dat je alleen op een veilige manier met elektrische apparaten mag werken. Sinds 2010 wordt daarvoor niet meer wettelijk verwezen naar de norm NEN 3140 die onder andere beschreef hoe elektrische arbeidsmiddelen moeten worden gekeurd. De essentiële eis om alleen met veilige elektrische apparaten te werken, leidt er in de praktijk toe dat *alle* apparatuur *jaarlijks* wordt geïnspecteerd, bemeten en gekeurd. De oorzaak hiervoor is dat de meeste bedrijven inspecties en keuringen uitbesteden. De inspecterende bedrijven willen zekerstellen dat hun controles boven elke twijfel zijn verheven. Daarom zijn zij strenger dan nodig en overcompleet. Zo wordt bijvoorbeeld jaarlijks geïnspecteerd, wat niet zinvol is volgens de norm. En wordt ook nieuwe apparatuur doorgemeten en gekeurd. Actal heeft signalen ontvangen dat zelfs een doorsnee koffiezetapparaat niet aan meting en keuring ontsnapt. Bij een groot bedrijf liepen de kosten van deze inspecties op tot € 1,5 miljoen per jaar. Veel ingehuurde inspecteurs – met hun kennisvoorsprong – stellen dat de NEN 3140:2011/A1:2015 is voorgeschreven door de Nederlandse Arbowetgeving. Doordat de betalende bedrijven geen tegenspel kunnen bieden, laten zij uiteindelijk alle elektrische apparaten elk jaar doormeten en keuren. Veel bedrijven maken zo onnodige kosten om te kunnen aantonen dat ze voldoen aan de essentiële eis dat hun arbeidsmiddelen veilig zijn.

Als wél wettelijk wordt verwezen naar dat deel van een norm dat moet worden gevolgd om aan deze essentiële eis te voldoen, én als de delen van de geldende Europese norm EN 50110, de Nederlandse implementatie en aanvulling NEN 3140:2011/A1:2015 kosteloos beschikbaar worden gesteld, kunnen bedrijven zelf gemakkelijker vaststellen wat nodig is om de veiligheid van werken met elektrische arbeidsmiddelen te borgen. Een visuele controle en laagfrequente, steekproefsgewijze doormeting is veel goedkoper, voldoet aan de norm en borgt de veiligheid voldoende.

Bijlage 2

Kwalitatieve inventarisatie van wettelijk verwezen private normen en manieren van verwijzen

Private normen/standaarden hebben veel verschillende verschijningsvormen en ook de wettelijke verwijzingen ernaar zijn heel verschillend van aard. Dat is van invloed op de regeldruk en op de aanpak die de regeldruk moet verminderen. Zo is bijvoorbeeld voor een wettelijk geëiste grenswaarde geen alternatieve invulling denkbaar. Maar voor een bepalingsmethode in principe wel. Ook is er meestal geen alternatief beschikbaar voor een verplichte keuring of certificering, maar misschien kan deze keuring of certificering wel achterwege blijven. En als een norm die gratis ter beschikking wordt gesteld, weer naar andere normen verwijst die voor de naleving noodzakelijk zijn, is dat gratis ter beschikking stellen een deel- of schijnoplossing, omdat de afnemer ook kennis moet nemen van die andere normen.[1]

Deze inventarisatie is bedoeld om een goed begrip te krijgen van de regeldruk die het gevolg is van wettelijke verwijzingen naar private normen/standaarden. Maar ook om een goed begrip te krijgen van de maatregelen die deze regeldruk moeten terugdringen. De inventarisatie bestaat uit twee delen: het eerste deel gaat over de verschillende verschijningsvormen van private normen en het tweede deel over de verschillende manieren waarop naar die normen wordt verwezen.

1. Verschillende verschijningsvormen van private normen

Hieronder vindt u een kwalitatieve inventarisatie van verschillende vormen van private normen in de wet- en regelgeving. We beschrijven twaalf typen private normen met daarbij steeds enkele voorbeelden die daadwerkelijk door de wetgever worden opgelegd. De voorbeelden zijn illustratief voor de grote variatie, en zijn niet uitputtend bedoeld.

1) Grenswaarden

Grenswaarden kunnen door de wetgever op twee manieren worden toegepast: er kan worden geëist dat die grenswaarden niet worden overschreden of dat ze juist wel worden gehaald.

Voorbeeld:
De norm NEN 3140 bevat grenswaarden waar de isolatie van elektrische apparaten aan moet voldoen. Deze norm beschrijft daarmee hoe men veilig kan werken aan en met elektrotechnische laagspanningsinstallaties in woningen, gebouwen en infrastructuur. De essentiële eis voor veilig werken is opgenomen in de Arbowet. De norm NEN 3140 wordt sinds 2010 niet meer in die wet geëist, maar geldt sindsdien nog wel als vermoeden van overeenstemming met de essentiële eis om veilig te werken. De norm is daarmee een mogelijke manier om aan de relevante wet- en regelgeving te voldoen. Het doel van de wet is het beschermen van personeel.

In de praktijk moet helemaal aan deze norm worden voldaan. Voor de grenswaarden voor de isolatie zijn geen alternatieven denkbaar. De onnodig hoge regeldruk bij de NEN 3140 bestaat er daarom uit dat leveranciers de hele norm toepassen op alle elektrische apparatuur, ook als de risico's nihil zijn.

[1] Bijvoorbeeld, in de norm NEN 7510 die gratis kan worden gedownload, staat dat het voor de beveiliging van patiëntgegevens vereist is om cryptografische technieken te gebruiken. Die technieken moeten voldoen aan ISO17090. Die norm is te koop voor CHF 158. NEN 7510 verwijst naar ca. 40 andere normen. In de Checklist lastenarm maken normen van het NEN is geformuleerd dat "een norm [..] zo weinig mogelijk doorverwijzingen [zal] bevatten naar andere normen die voor de toepassing essentieel zijn". Wij stellen vast dat het desondanks voorkomt dat veel verwijzingen naar andere normen worden opgenomen.

De NEN 3140 is te koop voor € 93,-. Deze norm wordt overigens wel dwingend geëist in decentrale regelgeving (openbare verlichting, laadpalen etc.).

2) Bepalingswijzen

De manier waarop een bepaalde grenswaarde moet worden bepaald, wordt vaak beschreven in een norm. Zulke normen bevatten bepalingswijzen zoals berekeningsmethodes en andere methoden om iets vast te stellen. De wetgever schrijft dan bijvoorbeeld de bepalingswijze voor die in een specifieke norm is beschreven. Een alternatieve bepalingswijze wordt dan niet toegestaan.

Voorbeelden:

- De norm NEN 7120 bevat methoden voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen. Deze norm is aangewezen in het Bouwbesluit 2012 (o.a. Art 5.8). De norm is te koop voor € 131,30 (447 pagina's). Op deze norm is een groot aantal correcties aangebracht. Het NEN heeft een geconsolideerde versie uitgebracht. Bij deze norm is tevens de NEN 8088 nodig. Die tweede norm is er onlosmakelijk aan verbonden en is te koop voor € 73,-.

- De norm NEN 2057 beschrijft de methode waarop de 'equivalente daglichtoppervlakte' moet worden bepaald. Deze norm is te koop voor € 31,80. Het bouwbesluit verwijst dwingend naar deze norm voor de berekening van dit soort oppervlaktes. De grenswaarden voor het daglichtoppervlak zijn overigens in de norm, maar óók in het Bouwbesluit zelf opgenomen. Het Bouwbesluit verwijst naar een honderdtal NEN-normen.

- De norm NEN 2580 beschrijft de meetinstructie voor het bepalen van de bruto vloeroppervlakte en de bruto inhoud. Deze meetinstructie wordt wettelijk voorgeschreven in onder andere de Regeling omgevingsrecht. De norm NEN 2580 bevat nog meer bepalingswijzen. Omdat de wetgever dwingend verwijst naar deze norm, bestaat de kans dat de gehele norm als wettelijk verplicht wordt gezien. Het auteursrecht biedt echter ruimte om één bepaling uit een norm te citeren. Het Bouwbesluit 2012 bevat drie dwingend vereiste bepalingen uit de norm NEN 2580. De overige bepalingen in die norm zijn níet wettelijk vereist. Ook is de norm niet in alle situaties vereist.

3) Kwaliteitssystemen

Voor systemen voor het beheersen van de kwaliteit van een product, productie, proces, of organisatie zijn veel normen opgesteld. De wetgever legt de normen voor kwaliteitssystemen soms dwingend op, en soms wijst de wetgever de norm facultatief aan.

Voorbeelden:

- De norm NEN 7510 beschrijft de eisen aan de informatiebeveiliging in de zorg. Deze norm is dwingend aangewezen in o.a. Art 2 van de Regeling gebruik burgerservicenummer in de zorg. Deze normuitgave is (samen met NEN 7512 en 7413) beschikbaar tegen een prijs van € 0,-, nadat bij het NEN persoonlijke gegevens zijn afgegeven. In de NEN 7510 zijn ongeveer veertig andere normen opgenomen die niet gratis beschikbaar zijn.

- In de Arbeidsomstandighedenregeling voor certificerings- en keuringsinstellingen is de norm NEN 9001 dwingend aangewezen. Deze norm is te koop voor € 130,- en maakt deel uit van een omvangrijke verzameling kwaliteitsnormen die dwingend worden verwezen. Ook nodig zijn bijvoorbeeld 19011, IAF-GD24, BRL 5050 en 5052, ISO 9000 en 9001 (niet uitputtend).

4) Specificaties
In normen worden ook productspecificaties en andere specificaties vastgelegd. Maar de specificaties kunnen ook in de wet- en regelgeving zelf worden beschreven.

Voorbeelden:

- De Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi is een norm die gepubliceerd is als bijlage bij de regeling op www.wetten.overheid.nl. Deze norm bevat de specificaties voor werking en typegoedkeuring van de boordcomputer taxi. Deze specificaties zijn niet privaat maar in samenwerking met KNV en leveranciers van de apparatuur opgesteld.

- De norm NEN 1878 is de norm voor het uitwisselen van de geo-informatie. Hierin zijn specificaties vastgelegd die niet dwingend worden opgelegd. De facto wordt deze norm echter wel gebruikt voor het uitwisselen van geo-informatie (o.a. GBKN). Deze Nederlandse norm is inmiddels ingetrokken.

- De NEN-ISO 15489 en de NEN 2082 beschrijven de specificaties voor archiefbeheer. DIN 16554 beschrijft specificaties van balpennen en balpeninkten en ISO 11798 voor inkten en toners. Vele tientallen van dit type normen worden geëist in de Archiefregeling. De specificaties worden dwingend opgelegd.

- In de norm NEN-EN 858 zijn specificaties voor vetafscheiding beschreven. Deze norm is verplicht voor afvalwater dat wordt afgevoerd naar een zuiveringsinstallatie.

- De norm NEN 2535 beschrijft de eisen voor het ontwerp, de uitvoering, de compatibiliteit en de kwaliteit van brandmeldsystemen. Deze norm wordt wettelijk geëist in de Regeling bouwbesluit. De norm bevat doorverwijzingen naar zo'n veertig andere normen.

5) Keurings- en toelatingsnormen
De wetgever kan toelatingseisen stellen aan apparatuur.

Voorbeelden:

- De norm NEN-EN 3-7 beschrijft de eisen de wetgever stelt aan draagbare blusapparaten. Deze norm beschrijft de vereiste eigenschappen, de prestatie-eisen en de methoden voor het beproeven en keuren. Voor een hogere brandveiligheidsklasse geldt een andere norm: NEN 2033. Beide normen worden dwingend aangewezen in het Besluit draagbare blustoestellen Art 6. De normen zijn te koop voor € 107,50 en € 24,20 en zijn opgenomen in de inventarisatie van het project 'Kenbaarheid normen'.

- In de norm NEN 2559 staat dat een draagbaar blusapparaat jaarlijks moet worden gekeurd. In het Bouwbesluit staat dat dat tweejaarlijks moet, zonder daarbij te vermelden dat deze eis afwijkt van de norm.

6) Accreditatieschema's
Een accreditatieschema beschrijft de manier waarop getoetst wordt of een organisatie voldoet aan de technische eisen voor het behalen en behouden van een accreditatie. Accreditatieschema's hebben een internationale (ISO) of Europese (EN) oorsprong.

Voorbeelden:

- De normen NEN-EN-ISO/IEC 17020, 17021, 17024, 17025 en 17065 beschrijven hoe een keuringsinstelling de toelatingskeuringen moet uitvoeren. Deze normen worden dwingend opgelegd voor accreditatie. Naar deze normen wordt in tientallen regelingen verwezen. De normen zijn te koop voor € 79,90 - € 124,99.

- In de norm NEN 8048 zijn de eisen opgenomen waaraan organisaties moeten voldoen die zich met schuldhulpverlening bezighouden. Deze norm wordt door veel gemeenten geëist.

- De norm NEN 4400 geldt als voorwaarde voor uitzendbureaus voor disculpatie (beperking van aansprakelijkheid) door de inlener.

7) Beoordelingsrichtlijnen

Beoordelingsrichtlijnen beschrijven de manier waarop certificatie-instellingen toetsen of een organisatie voldoet aan de technische eisen voor het behalen of behouden van een certificaat. In deze richtlijnen worden, net als in accreditatienormen, de methoden beschreven hoe iets moet worden beoordeeld. Beoordelingsrichtlijnen worden uitgegeven door Nederlandse kwaliteitsinstituten zoals Komo (bouw), Kiwa (waterleiding) en Waarborg (goud en edelmetalen).

Voorbeelden:

- In de normen KIWA BRL6010 en BRL14010 is de beoordelingsrichtlijn beschreven voor risico-analyses en beheersplannen voor de legionellabeheersing. Deze richtlijnen zijn dwingend aangewezen in het Drinkwaterbesluit Art. 37.3 en Art 44. Deze richtlijnen zijn te koop bij KIWA voor ca. € 25,-, of te downloaden bij KIWA.

- De BRL 5050 is een richtlijn voor asbestverwijdering. Deze KOMO-richtlijn is dwingend aangewezen in de Arbeidsomstandighedenregeling. Deze norm is vervangen door SC 530.

- De SCIOS-certificatieregeling 2009 betreft verwarmingsketels met een lage NO_x-uitstoot. Een bepalingswijze daarin (scope 6) wordt dwingend aangewezen in de MIA/Vamil.

- NEN 8700 is de norm die bepaalt hoe de constructieve veiligheid van een bestaand bouwwerk moet worden beoordeeld. Dit is een Nederlandse aanvulling op de EU norm NEN-EN 1900. De dwingend wordt verwezen in het Bouwbesluit van 2012. Deze norm maakt deel uit van een serie (8700, 8701). Het hele pakket (inclusief praktijkgids bouwbesluit) is tot 31december 2015 te koop bij NEN à €149,-.

8) Handelswijzen en methoden

Voorbeelden:

- De NEN 5742 beschrijft de wijze waarop grondmonsters moeten worden gestoken, als die noodzakelijk zijn voor de bepaling van de gehalten aan metalen, anorganische verbindingen, matig-vluchtige organische verbindingen en fysisch-chemische bodemkenmerken. Deze norm wordt dwingend aangewezen in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen. De norm is te koop voor € 24,20.

- De Duitse Industrienorm DIN 58949 bestaat uit vier delen en beschrijft methodes voor decontaminatie. De norm is te koop voor ca. € 40,- - 80,- per deel bij de Duitse uitgever van de

DIN-normen, Beuth Verlag. De methode wordt dwingend voorgeschreven de Richtlijn decontaminatie apparatuur ziekenhuisafval.

9) Protocollen

In een protocol kan worden beschreven hoe iets moet worden bepaald.

Voorbeelden:

- Het protocol CSS 99022 wordt dwingend opgelegd in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (Bijlage A, behorend bij Art. 17-22). Dit protocol is een Europese standaard van ECN en beschrijft hoe het gehalte aan droge stof moet worden bepaald. Het protocol bevat verwijzingen naar andere normen. Het was tot augustus 2014 te downloaden bij het LNV-loket (of DR-loket).

- Het WHO-advies is een protocol voor de inspectie en uitgifte van 'ship sanitation certificates'. Dit protocol is dwingend opgelegd in de regeling publieke gezondheid. Het is uitgegeven door de WHO en vrij verkrijgbaar.[2]

- Protocol 1 van de VKB (Vereniging Kwaliteitsborging Bodemonderzoek) beschrijft de procedure voor het afpompen van peilbuizen voor monsterneming van grondwater. Dit protocol wordt dwingend opgelegd in Art. 17a van de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land.

10) Normbladen

Normbladen beschrijven de eisen die worden gesteld aan essentiële processen. Daarbij wordt een nadere precisering en uitwerking gegeven van algemene kwaliteitsprincipes, die specifiek worden toegespitst op een gedefinieerde groep overheidsinstanties. De term normbladen wordt door het NEN en de wetgever ook gebruikt als term voor NEN-normen.

Voorbeeld:

- Normblad 8001/8002 dat wordt gebruikt bij bodemsanering.

11) Technische afspraken (NTA en NPR).

Nederlandse Technische Afspraken worden door het NEN uitgegeven. Ook naar deze afspraken wordt in de wet verwezen.

Voorbeelden:

- De technische afspraak NTA 8023 beschrijft de informatiearchitectuur in de jeugdsector en wordt facultatief aangewezen als bewijsvermoeden in het Besluit Jeugdwet voor de verwijsindex.

- De technische afspraak voor emissiecontroles is vastgelegd in de NTA 7379. Deze NTA volgt de Europese norm NEN-EN 14181 en beschrijft aanvullende eisen voor kleinere installaties. Deze afspraak is opgenomen in de Activiteitenregeling milieubeheer.

- De Nederlandse afspraken voor het uitwisselen van persoonsgegevens en adressen zijn vastgelegd in NEN 1888 en NEN 5825. Deze afspraken worden dwingend aangewezen in het Besluit verstrekking telecomgegevens. De afspraken zijn te koop voor € 41,-. Deze aanwijzing leidt tot een toename van de kennisnamekosten, maar kan tot een vermindering van administratieve lasten leiden als de bedrijven die deze gegevens moeten verstrekken hun bedrijfsvoering al baseren op deze technische afspraken. Deze afspraken verwijzen zelf weer

[2] http://www.who.int/csr/ihr/travel/TechnAdvSSC.pdf

naar andere normen (o.a. NEN 1026, NEN 2059, NEN 3166, NEN 5218, NEN 6709, NEN 8601, ISO 646, ISO 6937, ISO 8859, ISO 9735, ISO 10646 en ISO 11180, niet uitputtend.)

- De specificatie voor de classificatie van biomassa is beschreven in de NTA 8080. Deze wordt aangewezen in tien regelingen en is bij het NEN te koop voor € 31,80.

- De Nederlandse Praktijkrichtlijnen (NPR), die ook door het NEN worden uitgegeven, bevatten bijvoorbeeld de praktijkrichtlijnen voor het beheer en onderhoud van gasinstallaties. Deze zijn beschreven in de praktijkrichtlijn NPR 2578. Deze richtlijn wordt geëist bij vloeibaar-gasinstallaties in Art 4.20a van de Activiteitenregeling milieubeheer. Een ander voorbeeld is de NPR 7910 waarin de principes zijn beschreven voor het vaststellen van de gevarenzone-indeling voor explosiegevaar. Deze richtlijn wordt geëist bij gevarenzone-indeling voor milieu, arbeidsomstandigheden tunnelveiligheid en vuurwerk. Een derde voorbeeld is de NPR CEN/TR 14922, die is vereist voor het laboratoriumrapport dat moet worden opgesteld bij het beproeven van draagbare blustoestellen.

- De Praktijkregels voor Drukapparatuur (PRDA) worden dwingend aangewezen in de Warenwetregeling drukapparatuur. De richtlijn wordt uitgegeven door de SDU. Een abonnement kost € 1.416,13 per jaar.

12) Codes

Een ander vorm van afspraken zijn onderlinge codes.

Voorbeelden:

- De BTO 2001.175 is een hygiënecode voor de opslag, het transport en de distributie van drinkwater. Deze code wordt dwingend aangewezen in het Drinkwaterbesluit en wordt uitgegeven door het KWR.

- Ook de horeca heeft een hygiënecode opgesteld. Deze wordt uitgegeven door het bedrijfschap Horeca en Catering, is door de minister goedgekeurd en wordt dwingend opgelegd in o.a. het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen.

- De codes voor de hygiënische productie en verpakking van kristalsuiker en voor hygiënisch werken in visafslagen zijn opgesteld in samenwerking met de branches. Deze codes moeten , worden goedgekeurd door de minister en alsdan dwingend opgelegd in o.a. Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

- De Code banken is opgesteld door de NVB en wordt dwingend aangewezen in het Besluit inhoud jaarverslag banken. Deze code is van toepassing op alle banken die beschikken over een bankvergunning, die is verleend op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Analyse

De privaat opgesteld normen zijn inderdaad privaat. De normen worden in onderling overleg door normcommissies vastgesteld. Die commissies worden samengesteld uit belanghebbenden uit de industrie. Het NEN beheert ca. 31.000 normen die allemaal worden uitgegeven door dit instituut. Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat naast de NEN- en NEN-EN-serie, ook veel andere private normen in de wet zijn opgenomen.

2. Verschillende manieren van verwijzen naar private normen

De wetgever verwijst op veel verschillende manieren naar private normen. Dit heeft de gevolgen voor de regeldruk en de maatregelen om die regeldruk te verminderen. Zo is er bijvoorbeeld geen alternatief denkbaar voor een wettelijk geëiste naleving van een complete norm. Maar voor een verwijzing van een deel of aspect van een norm is dat alternatief er in principe wel. Daarvoor zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om gebruik te maken van het citaatrecht.

Daarnaast facultatief aangewezen normen niet gratis beschikbaar gesteld. Omdat deze normen in de praktijk soms toch onontkoombaar zijn, en omdat voor vaststellen van de gelijkwaardigheid van het alternatief kennis van de norm nodig is, kan de regeldruk door facultatief aangewezen normen juist relatief zeer hoog zijn.

Hieronder beschrijven we twaalf manieren waarop de wetgever naar private normen verwijst. We lichten deze manieren toe met concrete voorbeelden. De voorbeelden zijn illustratief en de opsomming is niet uitputtend bedoeld.

a) De wet verwijst naar een norm zonder te benoemen wat de verwijzing behelst

De wetgever kan naar een private norm verwijzen zonder daarbij te specificeren welke eis daarmee wordt opgelegd.

Voorbeelden:

- Onder andere in het Bouwbesluit staat de verwijzing: “een voorziening voor elektriciteit voldoet aan NEN 1010”. Voor leken zit er in dit geval niets anders op dan de norm NEN 1010 aan te schaffen om een idee te krijgen van de wettelijke eisen waar hier op wordt gedoeld.

- Art. 9 in de Regeling voertuigen eist dat “rolstoelvastzetsystemen en veiligheidssystemen voldoen aan de eisen, bedoeld in NEN-ISO 10542”.

- De warenwetregeling voor liften stelt dat “inlenen van personeel is toegestaan mits volledig voldaan wordt aan paragraaf 6.1 van de NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012.”

Als in de wettelijke verwijzing wordt benoemd waarop de eis betrekking heeft, is dat soms zo abstract geformuleerd dat daarmee toch geen duidelijkheid wordt gegeven.

Voorbeelden:

- In Art. 15 van de Drinkwaterregeling wordt aan de eigenaar van een wijkwarmtapwatervoorziening opgelegd om NEN-EN-ISO 9001 te volgen. “Die eis heeft betrekking heeft op de borging van de kwaliteit van het geleverde warm tapwater.”

- In de Warenwetregeling drukapparatuur staat de eis: “Een CKI beoordeelt het kwaliteitssysteem van de IVG op basis van het gestelde in PRD 2.4.”

b) De wet eist naleving van een complete norm

In een wet of regeling wordt een eis (het beleidsdoel) gesteld, waarbij voor invulling van die eis wordt verwezen naar een specifieke norm.

Voorbeeld:

- De NEN 5077 bepaalt hoe de grootheden moeten worden vastgesteld voor geluidwering van uitwendige scheidingsconstructies. De norm is te koop bij het NEN voor € 44,60. Naar deze norm wordt verwezen in de Wet geluidshinder, in het Bouwbesluit en in een groot aantal regelingen. Van deze norm wordt door de overheid weer afgeweken voor het berekenen van de geluidhinder bij ventilatieopeningen. Deze norm bepaalt bijvoorbeeld ook hoe de nagalmtijd moet worden berekend. De wijze van berekenen van nagalmtijd is in het betreffende meet- en rekenvoorschrift opgenomen zónder een verwijzing naar de NEN 5077. In deze norm wordt weer verwezen naar een groot aantal ander normen. Kennisname daarvan is voor de naleving noodzakelijk.

c) De wet eist naleving van een specifiek deel van, of een enkel artikel uit een norm

In een wet, regeling of beleidsregel wordt een bepaalde eis gesteld en voor de invulling van die eis wordt naar een deel van een norm verwezen.

Voorbeelden:

- In de Regeling geluidwerende voorzieningen wordt in artikel 5 geëist dat de geluidwering wordt berekend [..] in octaafbanden volgens hoofdstuk 5 van de NEN 5077 voor het relevante referentiespectrum. Deze norm is te koop voor € 41,-. Deze regeling eist verder nog naleving van de NEN-EN-12354-3 en de NPR-5272, en het volgen van een methode die is beschreven in rapport nr. 685/90790/R001 van adviesbureau Heidemij BV.

- De onderdelen 410, 572, 610 en 620 van de NTA 8003 worden opgesomd in de Regeling hernieuwbare energie vervoer, waarmee materialen als hernieuwbare biobrandstof worden toegelaten. Deze norm is te koop bij het NEN voor € 31,80.

d) De wet eis een norm, maar een deel of enkele specifieke artikelen worden uitgezonderd

In een wet of regeling wordt een eis gesteld en voor de invulling wordt naar een specifieke norm verwezen. Daarbij wordt in de wet aangegeven welke onderdelen van de norm níet worden geëist of welke afwijkingen er zijn ten opzichte van die eis.

Voorbeelden:

- In het Bouwbesluit wordt verwezen naar de NEN 1010. Ruim 50 artikelen van deze norm worden echter uitgezonderd.

- In het Bouwbesluit art 6.31 staat dat " [..] ten minste eenmaal per twee jaar overeenkomstig NEN 2559 [..] onderhoud aan een [..] blustoestel [wordt] verricht en de goede werking van dat blustoestel [wordt] gecontroleerd." Volgens de NEN 2559 moet die keuring echter jaarlijks geschieden.

e) De wet stelt aanvullende eisen bovenop private normen

In een wet of regeling wordt een aanvullende eis gesteld bovenop de verwezen norm.

Voorbeeld:

In de Warenwetregeling nadere eisen kinderbedden en -boxen kinderopvang worden de normen ISO 7619, 2439, NEN-EN 71-1, 71-2, 71-3, 716, 12227, 1130 prEN 716, en CEN/TR 13387 dwingend aangewezen. Deze eisen betreffen veiligheid en beproevingsmethoden voor kinderbedjes. Aanvullend daarop worden eisen en beproevingsmethoden in de regeling zelf voorgeschreven (en wel zeer uitgebreid: ca. 16 pagina's).

f) In de wet wordt een essentiële eis gesteld
In een wet, regeling of beleidsregel wordt een essentiële eis opgenomen waarbij naar een norm wordt verwezen. Deze verwijzing kan richtinggevend, impliciet of globaal zijn.

Voorbeeld:
Verpakkingsafval dat wordt verwerkt met het oog op energieterugwinning, heeft met het oog op een optimale terugwinning op zijn minst een zekere calorische onderwaarde. De regeling hernieuwbare energie eist dat “die energie-inhoud wordt opgesteld aan de hand van monstername, monstervoorbehandeling en analyses die zijn uitgevoerd volgens gangbare (ISO, NEN, DIN, ASTM) normen.” De toelichting bij artikel 3 van de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen geeft aan dat “de verlaging van de overall milieudruk o.a. is aan te tonen via een LCA-methodiek conform ISO-normen.”

g) Een norm die wordt geëist, wordt gratis ter beschikking gesteld
Er zijn reeds voorbeelden van dwingend verwezen normen die gratis ter beschikking zijn gesteld.

Voorbeeld:
- De normen NEN 7510, 7512 en 7513 voor de beveiliging van medische gegevens in ICT systemen zijn kosteloos te verkrijgen bij het NEN na opgave van persoonlijke gegevens.

h) Een norm wordt de facto geëist
Ook als een norm niet dwingend in de wet wordt opgelegd, is het soms in de praktijk niet goed mogelijk om van de norm af te wijken. Dat wordt veroorzaakt doordat het volgen van de norm een goede manier is om aan te tonen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan en er geen alternatieve manieren bekend zijn.

Voorbeeld:
- De norm NEN 3140 bepaalt de wijze waarop werkzaamheden aan elektrische installaties moeten worden uitgevoerd. Omdat veilig werken wordt geëist in de Arbeidsomstandighedenwet, wordt in de praktijk op deze norm gehandhaafd. Een werkgever kan daarmee aantonen dat er overeenstemming bestaat met de voorschriften uit relevante wetgeving. In de norm zelf wordt overigens gesteld dat deze norm de beste manier is om aan alle relevante wettelijke eisen te voldoen.

i) De wet verwijst statisch naar een norm
In de aanwijzing voor de regelgeving nr. 92 wordt voorgeschreven dat een verwijzing in beginsel de normen aanwijst zoals zij op een gegeven tijdstip luidden.

Voorbeeld:
- De norm NEN 3322 wordt opgelegd in de Regeling verkeerslichten art 2. Daarbij staat de eis dat de norm geldt “zoals deze luidt op 31 oktober 2000”.

De voorkeur voor statisch verwijzen kan de effectiviteit verminderen van het opnemen van een norm in een wet of regeling. Het kan daardoor namelijk voorkomen dat een norm die niet meer geldig is, toch wettelijk wordt geëist.

Voorbeelden:

- In de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land wordt verwezen naar de NEN 5740:1999 voor de verplichting tot onderzoek. Deze norm is ingetrokken en vervangen door de NEN 5740:2009, maar de eerste norm wordt nog steeds geëist.

- In het Besluit interoperabiliteit wordt opgelegd hoe telecommunicatie-oproepen de eindgebruiker bereiken. Daarvoor wordt de norm NEN-EN 301160 aangewezen. Deze norm is echter ingetrokken en niet vervangen.

- In zestien regelingen wordt naar de NEN-EN 45011 verwezen. Deze norm is ingetrokken en vervangen door de NEN-EN-ISO/IEC 17065:2012.

- In het Besluit elektronische handtekeningen wordt geëist dat het aanmaken en testen van elektronische handtekeningen wordt uitgevoerd door testlaboratoria die voldoen aan ISO/IEC 15408:2005. Deze standaard is ingetrokken (NEN) en gereviseerd (ISO).

- De NEN 7089, die betrekking heeft op eisen en beproevingsmethoden voor vetafscheiders, is ingetrokken maar wordt nog geëist in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Er zijn nauwelijks argumenten denkbaar voor het laten voortbestaan van een wettelijke vereiste norm, als die norm inmiddels is ingetrokken.

j) De wet verwijst dynamisch naar een norm

In een wet, regeling of beleidsregel wordt een essentiële eis opgenomen waarbij dynamisch naar een norm wordt verwezen

Voorbeeld:

- De NEN 3384 voor verkeerslichtregelinstallaties is aangevuld in 2003 en 2006. Als zonder jaartal wordt verwezen, dan moeten bij nieuwe installaties per direct de dan geldende NEN-normen worden gevolgd. Volgens art. 92 uit de aanwijzingen voor de regelgeving moeten latere wijzigingen worden gemeld in de Staatscourant. Deze manier van verwijzen eist het volgen van de actuele norm, maar dat verhoogt de eenmalige kennisnamekosten voor burgers en bedrijven.

k) De wet verwijst zodanig naar een norm dat een bewijsvermoeden ontstaat bij het volgen ervan

Voor een bewijsvermoeden wordt een norm niet opgelegd, maar is het volgen van de norm een manier om aan te tonen dat aan de wettelijke eis wordt voldaan. Dit is conform artikel 91a van de aanwijzingen voor de regelgeving.

Voorbeeld:

- De Regeling aanwijzing normen pleziervaartuigen 2009. Dit voorbeeld wordt ook gegeven in de aanwijzingen voor de regelgeving.

Als de norm wijzigt, is dat desondanks van invloed op het bewijsvermoeden. Als de norm lichter wordt of in toepassingsgebied wordt beperkt, kan het bewijsvermoeden vervallen. Als de norm zwaarder of uitgebreider wordt, kan alleen het volgen van die zwaardere norm het bewijsvermoeden leveren.

l) De wet verwacht dat normen zo goed mogelijk en volgens de laatste inzichten worden nageleefd (‘state-of-the-art’).

Voorbeeld:

- In artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet staat: "Werkgever [..] voert [..] beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening [..] het volgende in acht neemt: (dan volgt een opsomming van essentiële eisen)." De eisen 'zo goed mogelijk' en 'gelet op de stand [..] van de professionele dienstverlening' kunnen in een normale bedrijfsvoering doorgaans alleen worden nageleefd door het implementeren en volgen van álle normen die relevant zijn voor de essentiële eisen. De norm NEN-EN-ISO 12100 voor de veiligheid van machines wordt daarmee de facto opgelegd.

m) De wet verwijst indirect naar een norm

Normen kunnen ook wettelijk worden geëist zonder dat de norm zelf specifiek in de wet is benoemd. De norm die wettelijk is verwezen bevat zelf andere normen zodat alleen aan de wettelijk verwezen norm kan worden voldaan door tevens aan die indirect verwezen normen te voldoen. De indirect verwezen normen verwijzen zelf ook weer naar andere normen.

Voorbeeld:

- In PGS 15 wordt de NEN-EN-14470 geëist voor de opslag van gevaarlijke stoffen. PGS 15 is vastgesteld in de PGS programmaraad[3] en wordt dwingend geëist in circa tien regelingen. In PGS 15 worden ca. 20 andere normen geëist[4].

Analyse

De regeldruk die het opnemen van private normen in wet- en regelgeving tot gevolg heeft, is niet in kaart gebracht. De wetgever hanteert heel verschillende manieren om te verwijzen naar private normen. De verwijzing kan duidelijk maken welke norm wordt opgelegd of verwijzen zonder een vermelding van de eis. De verwijzing kan integraal zijn of gedeeltelijk, dynamisch of statisch, dwingend opgelegd of slechts als een bewijsvermoeden. Wettelijk vereiste normen kunnen gratis ter beschikking worden gesteld of niet. Een wettelijke eis kan minder ver gaan dan de norm of juist verder, en soms wordt een norm niet wettelijk geëist, maar in de praktijk van de toezichthouder wel.[5]

Deze heterogene manier van verwijzen, tezamen met de vele verschijningsvormen van normen, maakt duidelijk dat het volgen van wettelijk geëiste normen voor bedrijven waarvoor deze normen geen 'business as usual' zijn, hoge nalevingskosten met zich mee brengen. Voor het deel van de industrie dat de normen vrijwillig volgt, zijn deze kosten juist wel 'business as usual': deze partijen hebben zelf belang bij een wettelijke grondslag voor een norm die ze toch al volgen. Voor leveranciers van bestaande producten en technieken kan het aantrekkelijk zijn als normen wettelijk worden geëist. Echter, voor leveranciers die innovaties 'in de markt willen zetten' kunnen wettelijke vereiste normen een soms onneembare barrière voor hun innovatie vormen. Bovendien hebben betalende burgers en bedrijven vanwege de hogere kennisnamekosten een informatieachterstand ten opzichte van hun leveranciers en onvoldoende mogelijkheden om het wettelijk minimum na te leven als zij dat willen.

[3] De PGS 15 is een publicatie uit de publicatiereeks gevaarlijke stoffen. De PGS programmaraad is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de overheden (IPO, de VNG, Arbeidsinspectie, de NVBR en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) alsmede het bedrijfsleven VNO/NCW en MKB Nederland en werknemersorganisaties.

[4] Normen: NEN, NEN-EN, DIN, ISO, NPR, RVHM

[5] De toezichthouder vraagt niet om de norm te volgen, maar vraagt om aan te tonen dat aan bepaalde eisen wordt voldaan. Dat aantonen gaat het gemakkelijkst met het volgen van een (niet wettelijk vereiste) norm.